

Stanislav Balík

KOMUNÁLNÍ POLITIKA

OBCE, AKTÉŘI A CÍLE MÍSTNÍ POLITIKY

Samospráva a obec

Volební systém

Voličské chování

Radniční koalice a starostové

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

Používání elektronické verze knihy je umožněno jen osobě, která ji legálně nabyla a jen pro její osobní a vnitřní potřeby v rozsahu stanoveném autorským zákonem. Elektronická kniha je datový soubor, který lze užívat pouze v takové formě, v jaké jej lze stáhnout s portálu. Jakékoliv neoprávněné užití elektronické knihy nebo její části, spočívající např. v kopírování, úpravách, prodeji, pronajímání, půjčování, sdělování veřejnosti nebo jakémkoliv druhu obchodování nebo neobchodního šíření je zakázáno! Zejména je zakázána jakákoliv konverze datového souboru nebo extrakce části nebo celého textu, umístování textu na servery, ze kterých je možno tento soubor dále stahovat, přitom není rozhodující, kdo takovéto sdílení umožnil. Je zakázáno sdělování údajů o uživatelském účtu jiným osobám, zasahování do technických prostředků, které chrání elektronickou knihu, případně omezují rozsah jejího užití. Uživatel také není oprávněn jakkoliv testovat, zkoušet či obcházet technické zabezpečení elektronické knihy.





Copyright © Grada Publishing, a.s.

Tato publikace byla zpracována v rámci výzkumného záměru Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích (kód MSM0021622407).

doc. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.

KOMUNÁLNÍ POLITIKA

Obce, aktéři a cíle místní politiky

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7
tel.: +420 220 386 401, fax: +420 220 386 400
www.grada.cz
jako svou 3803. publikaci

Odpovědná redaktorka Radka Kovandová
Sazba a zlom Vojtěch Kočí
Návrh a realizace obálky Vojtěch Kočí
Počet stran 256
Vydání 1., 2009

Vytiskly Tiskárny Havlíčkův Brod, a. s.
Husova ulice 1881, Havlíčkův Brod

© Grada Publishing, a.s., 2009

Recenzovali
doc. PhDr. Michal Kubát, Ph.D.
PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

ISBN 978-80-247-2908-4 (tištěná verze)
ISBN 978-80-247-6984-4 (elektronická verze ve formátu)
© Grada Publishing, a.s. 2011



Obsah

| | |
|--|-----------|
| Úvod | 7 |
| 1. Samospráva a obec | 11 |
| 1.1 Model veřejné správy a samosprávy | 11 |
| 1.2 Struktura sídel a obcí | 16 |
| 1.3 Obce, městyse, města, statutární města | 20 |
| 1.4 Obce s rozšířenou působností, obce s pověřeným obecním úřadem | 23 |
| 2. Funkce místní samosprávy | 27 |
| 2.1 Co jsou obce? | 27 |
| 2.2 Funkce obcí | 29 |
| 2.3 Financování obcí v ČR | 33 |
| 3. Vývoj komunálního systému v Čechách, na Moravě a ve Slezsku do roku 1990 | 39 |
| 3.1 Zrod samosprávy | 39 |
| 3.2 Od roku 1862 k zániku Rakousko-Uherska | 41 |
| 3.3 První republika | 46 |
| 3.4 Druhá republika, Protektorát | 53 |
| 3.5 Období poválečné (1945–1989) | 55 |
| 3.6 Přejít k demokracii na místní úrovni | 57 |
| 4. Obecní samospráva v ČR a její orgány v současnosti | 61 |
| 4.1 Místní, personální a symbolické vymezení obce | 61 |
| 4.2 Působnost obcí | 64 |
| 4.3 Orgány obce | 67 |
| 4.4 Místní referendum | 80 |
| 5. Vývoj komunálního volebního systému od roku 1990 do současnosti | 83 |
| 5.1 Volební legislativa | 83 |
| 5.2 Volební právo | 85 |
| 5.3 Vznik a zánik mandátu | 87 |
| 5.4 Volební dny, vyhlášení voleb | 88 |
| 5.5 Volební kampaň | 89 |
| 5.6 Volební strany, nezávislí kandidáti | 90 |
| 5.7 Volební obvody | 92 |
| 5.8 Způsoby volby | 95 |
| 5.9 Uzavírací klauzule | 98 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 5.10 | Volební formule | 101 |
| 5.11 | Preferenční hlasování | 104 |
| 5.12 | Předčasné volby | 106 |
| 5.13 | Sporné proměnné současného volebního systému | 109 |
| 6. | Obecní zřízení v některých zahraničních zemích | 113 |
| 6.1 | Slovensko | 113 |
| 6.2 | Rakousko | 115 |
| 6.3 | Polsko | 118 |
| 6.4 | Maďarsko | 121 |
| 6.5 | Německo | 126 |
| 6.6 | Francie | 132 |
| 7. | Souhrnné výsledky komunálních voleb 1990–2006 | 137 |
| 7.1 | Komunální volby 1990 | 139 |
| 7.2 | Komunální volby 1994 | 141 |
| 7.3 | Komunální volby 1998 | 147 |
| 7.4 | Komunální volby 2002 | 151 |
| 7.5 | Komunální volby 2006 | 155 |
| 7.6 | Dlouhodobé trendy | 159 |
| 8. | Voličské chování – účast a preferenční hlasování | 165 |
| 8.1 | Volební účast jako výraz politické participace | 165 |
| 8.2 | Celková volební účast v českých komunálních volbách 1990–2006 | 167 |
| 8.3 | Preferenční hlasování | 169 |
| 8.4 | Některé příčiny rozdílného preferenčního hlasování | 177 |
| 8.5 | Voličské chování v závislosti na různých faktorech | 179 |
| 9. | Radniční koalice, starostové | 187 |
| 9.1 | Typologie koalic | 188 |
| 9.2 | Česká komunální politika a koalice | 196 |
| 9.3 | Exekutivní koalice v obcích s rozšířenou působností | 199 |
| 9.4 | Exekutivní koalice v obcích dvou periferních okresů | 202 |
| 9.5 | Politické strany a jejich zastoupení v radách ORP | 204 |
| 9.6 | Politické strany a jejich zastoupení v radách obcí periferních okresů | 206 |
| 9.7 | Starostové v ORP | 207 |
| 9.8 | Starostové v obcích periferních okresů | 211 |
| 10. | Komunální politika nepolitická? | 217 |
| 10.1 | Polémos | 217 |
| 10.2 | Politické debaty spojené s funkcemi a sebechápáním obce | 219 |
| 10.3 | Ideové a programatické střety v komunální politice | 221 |
| 10.4 | Kompetenční spory obecních orgánů | 230 |
| 10.5 | Závěr | 231 |
| | Prameny a literatura | 233 |
| | Prameny | 233 |
| | Zákony, jejich návrhy a nálezy Ústavního soudu | 234 |
| | Literatura | 236 |
| | Seznam zkratk | 243 |
| | Rejstřík | 245 |



Úvod

Hojně citovanou větou užívanou v člancích či knihách věnovaných komunální politice je více než půldruhého století stará sentence stojící v čele Stadionova obecního zřízení z roku 1849, jímž byla poprvé v českých zemích zavedena svobodná obecní samospráva. Důvodem jejího opakovaného užívání je její výstižnost. Zní: „Základem svobodného státu je svobodná obec.“ Pod tímto úhlem pohledu nabývá jak praktická podoba nejnižší úrovně vládnutí, tak její výzkum na důležitosti.

Jakkoli se může zdát až přehnaným spojování svobody státu a svobody obce, české, moravské a slezské dějiny onoho půldruhého století se svými totalitními a autoritativními periodami jasně potvrdily jeho pravdivost. Stojí tedy skutečně za to nevěnovat pozornost pouze politickým systémům shora, ale pozorovat a analyzovat tytéž systémy zdola. Mnohdy totiž dokáží vypovědět o povaze daného systému překvapivě hodně.

Tato publikace se zaměřuje na komunální politiku – jednak obecně, jednak specificky v českých zemích. Je přitom rozdělena do tří bloků, jež nejsou rozsahově stejně velké. Představovat komunální politiku bez kteréhokoli z nich ale znamená ubírat na komplexitě pohledu a poznání. Jde o bloky vymezené dnes již klasickým trojdimenzionálním dělením politiky na oblasti **polity**, **politics** a **policy**. Toto pojetí chápání (a výzkumu) politiky vychází z existence tří významově odlišných anglických výrazů referujících o politice.

Polity lze chápat jako normativní, institucionální (formální) složku politiky. Rozumíme jí normativní a strukturální aspekty, ústavní rámec, politický řád, politické ideje. Lze ji také chápat jako vymezení prostoru – včetně definování hranic, definování aktérů a definování vztahů mezi nimi –, v němž se politika odehrává. (Srov. Cabada, Kubát, 2004, 53)

Dimenze **politics** je obvykle chápána jako procesuální dimenze či dynamika politiky, v níž dochází ke střetávání zájmů a přístupů (reprezentovaných jednotlivými aktéry; jde tedy o střet mezi aktéry). Prostřednictvím konfliktu, případně konsenzu, se zájmy prosazují, nebo pozbývají politické relevance. (Srov. Fiala, Schubert, 2000, 18)

Kategorii **policy** lze popsat jako obsahovou dimenzi politiky, jež zahrnuje nejen její obsah, ale rovněž výsledek politiky. Jde tedy o faktickou činnost politických aktérů, cíl politiky a konkrétní politiku. Zde se politické ideje a rozhodnutí proměňují v konkrétní opatření (zákony, nařízení, programy...) týkající se přímo občanů. (Často proto hovoříme o zdravotnické politice, politice ochrany životního prostředí apod.)

Všechny tři dimenze politiky nelze od sebe navzájem oddělit – v normativním rámci (*polity*) vzniká na základě konfliktu či konsenzu (*politics*) materiální politika (*policy*).

První tematický oddíl se věnuje dimenzi **polity**. Představí obecné modely veřejné správy a samosprávy a aplikuje je na českou situaci, představí možné náhledy na funkce místní samosprávy, aby posléze byla pozornost věnována institucionálnímu vymezení českého komunálního systému v minulosti a současnosti. Pro komparaci je představena institucionální podoba šesti evropských zemí, převážně českých sousedů. Nežli kniha přejde k oblasti **politics**, zmapuje vývoj komunálního volebního systému.

Ve druhém oddílu budou nejprve analyzovány samotné volební výsledky a další sledované veličiny komunálních voleb 1990–2006. Samostatná pozornost bude věnována hodnotám volební účasti, institutu preferenčního hlasování a determinaci voličského chování. Představeny dále budou různé modely fungování radničních koalic a institut starosty obce.

Rozsahově sice nejmenší, nicméně přesto důležitý oddíl se věnuje komunální **policy**. Závěr knihy proto bude patřit úvaze, která k české komunální politice neodmyslitelně patří, a sice, zda je skutečně primárně nepolitickou arénou, či zda lze i zde vysledovat její politický charakter, a co z takového zjištění případně plyne.

Knihy sumarizuje řadu výzkumů uskutečněných jejím autorem, který nezapomíná, že její některé pasáže již vyšly tiskem jinde (především Balík, 2008a, a Balík, 2008b), přesto je na místě se domnívat, že jsou ve struktuře této knihy přínosné. Jejím hlavním cílem je v českém prostředí poprvé souhrnně v jednom celku představit a analyzovat všechny tři dimenze komunální politiky – institucionální, vztahovou i obsahovou.

Kniha, kromě toho že představuje syntézu dosavadních poznatků o komunální politice, kombinuje dva epistemologické přístupy – kvantitativní výzkum a interpretativní kvalitativní výzkum. (Srov. např. Drulák, 2008)

Kromě metody historické je v některých případech použita komparativní případová studie.

Na samotném počátku práce nechtě zazní ještě dvě terminologické poznámky. V zásadě je – z ryze praktických důvodů – užíváno mužského rodu při zmínkách o členech zastupitelstev a rad, starostech apod. Pokud není výslovně uvedeno jinak, práce pracuje se shrnujícím termínem obec v témže smyslu, jako zákon o obcích – tedy jako souhrnné označení pro obec, městys, město a statutární město (obdobně to činí v kapitole věnované zahraničním obecním zřízením); stejně tak se termínem zastupitelstvo/rada/starosta obce rozumí i všechny další možné formy zastupitelstev, rad a starostů (primátorů).

Z důvodu jazykové jednoduchosti text nepřistupuje vždy na dikci současného zákona, který striktně užívá termínů „zastupitelstvo/rada obce“, ale často pracuje s dřívějším souslovím „obecní zastupitelstvo/rada“.

1.1 Model veřejné správy a samosprávy

Komunální politika se realizuje v prostředí místní¹ samosprávy, která ale není zcela svébytnou strukturou, jež by visela ve vzduchoprázdnu. Je realizovatelná pouze v prostředí státu, jakožto suveréna, monopolem mocenského donucení.

S konstruktem státu je těsně propojena veřejná moc, která bývá definována jako „schopnost autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů“. (Koudelka, 2007, 15)

Veřejná moc (podobně jako jakákoli jiná moc vychází z nerovnosti vztahů) je vykonávána subjekty, které své oprávnění odvozují od státu, který je jejím prvotním nositelem.² Stát uskutečňuje svou moc jednak orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní, jednak skrze jiné subjekty.

Jakákoli veřejná moc, vykonávaná mimo moc zákonodárnou či soudní, je prováděna jako tzv. veřejná správa. Veřejná správa se pak může realizovat v zásadě ve třech podobách: státní moc, samospráva (územní, profesní), jiné veřejnoprávní korporace. (Koudelka, 2007, 16–17)

Jak již bylo zmíněno, nositelem veškeré veřejné moci je stát, který z ní ale může část vlastním rozhodnutím přenechat jiným subjektům nestátního charakteru. Územní samospráva se tedy v tomto smyslu podílí na výkonu tzv. zbývající veřejné moci, tj. na té části veřejné moci, která zbývá mimo moc státní. Zbývající veřejná moc je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru k ve své podstatě samosprávnému obhospodařování v úvahu přicházejících veřejných záležitostí. Je však od ní svým způsobem odvozena a nemůže s ní být v rozporu.

Subjekty nestátního charakteru rozumíme veřejnoprávní korporace, které svou subjektivitu v jistém smyslu odvozují od státu. Veřejnoprávní korporace se obvykle člení dle kritéria územního a zájmového. Územními veřejnoprávními korporacemi jsou v českém případě obce a kraje (dále to mohou být např. okresy, země apod.), zájmovými veřejnoprávními korporacemi jsou v současné době především profesní komory (dále nejruznější svazky, grémia, apod.). (Průcha, Schelle, 1995, 33)

Základním prvkem samosprávy je:

- území nebo činnost, vůči kterým působí,
- osoby podřazené samosprávě,
- existence samosprávy jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů,
- vlastní hospodaření a rozpočet.

Obecně v samosprávě převažuje kolegiální řízení nad individuálním a laické složení hlavních orgánů nad řízením byrokratickým, stejně jako princip volby nad jmenováním. (Koudelka, 2007, 21)

Máme-li blíže definovat pojem územní samosprávy v její lokální podobě, v českém prostředí se jím rozumí oprávnění obce obstarávat určitý, právem vymezený okruh svých záležitostí samostatně a relativně nezávisle na širším společenském mechanismu (státu), jehož je ovšem obec nedílnou součástí. (Gerloch, Hřebejk, Zoubek, 1996, 182)

Posláním obecní samosprávy je realizace vlastní samosprávné moci. Obec při výkonu své samosprávy spravuje v podstatě sama sebe. Reálně však není možné, aby všechny otázky rozhodovala a veškeré úkoly své vlastní správy vykonávala jako celek. Proto si zřizuje příslušné samosprávné orgány. (Průcha, Schelle, 1995, 37–38)

Vztah státu a samosprávy bývá konfliktní; již tím, že existence samosprávy omezuje vládní byrokracii. Samospráva vede k pluralitě mocí, čímž přispívá větší svobodě jedince. Bez samosprávy (především územní) nelze hovořit o plně demokratickém a svobodném systému vládnutí.

Potřebnost územní samosprávy je podpořena principem subsidiarity, který má zajistit, aby všechna opatření byla přijímána co nejbližše občanům, tedy na nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich realizaci nebo výkon.

Moderní státy obvykle nejsou schopny zajišťovat výkon veřejné moci pouze prostřednictvím centrálních státních orgánů, potřebují mít úřady pro výkon veřejné moci rozprostřeny po celém území. Podle poměru, jaký

zaujímají tyto úřady územní státní správy k úřadům územní samosprávy, rozlišujeme obvykle tři možné typy obecních zřízení:

- **Plná samospráva** – veškerá veřejná správa v území (např. obci) je vykonávána jako samospráva, podléhá však kontrole parlamentu. Tento systém se realizuje především v anglosaských zemích, je označován jako anglický.
- **Oddělená státní správa a samospráva** – na jednom území existuje jak zvláštní orgán samosprávný, tak zvláštní orgán státní. Tento model se poprvé uplatnil za francouzské revoluce ve Francii, proto je nazýván francouzský.
- **Smíšená veřejná správa** – na orgány územní samosprávy jsou v rámci tzv. přenesené působnosti přeneseny některé úkoly státní správy; v těch samosprávné orgány nejednají jako samosprávné, ale jako orgány státní správy řízené nadřízenými státními orgány. Stát fakticky racionálně využívá existující „infrastrukturu“ místní samosprávy. Tento model se rozvinul především v německém prostoru, nese často označení německý. (Srov. Koudelka, 2007, 26)

Celá střední Evropa, včetně českých zemí, realizuje poslední zmíněný typ. Z toho důvodu dochází k teoretickému (následně samozřejmě i praktickému) odlišení dvojí působnosti obcí: přirozené a přenesené.

Přirozená působnost je vymezována jako vše, co se týká zájmu obce a co obec může sama vykonávat.

Přenesená působnost spočívá v plnění určitých veřejných záležitostí, které jsou na obce delegovány státem. Tehdy obce vykonávají tzv. přenesenou státní správu. Toto spojení výkonu státní správy a samosprávy v jedné instituci (obec, kraj) má své výhody a nevýhody, a tudíž i své příznivce a odpůrce. Příznivci argumentují přehledností a racionálností spojení výkonu obou oblastí, odpůrci tvrdí, že volení představitelé jsou nuceni konat věci, které nemohou ovlivnit, ale přesto za ně poté před voliči nesou politickou odpovědnost.

Obce si zpravidla mohou svou vnitřní a vnější organizaci upravovat samostatně, zákony upravují pouze základy vnitřní organizace obce (vymezuje druhy orgánů, způsob jejich utváření, jejich vzájemné vztahy apod.). Konkrétní naplnění, personální obsazení, případně i zřízení či nezřízení jednot-

livých orgánů (ne všech) záleží na obci. Mělo by být naprostou výjimkou, kdy má stát vliv na personální podobu orgánů a úředních osob v obci.

Přesto nalezneme v historii a současnosti české obecní samosprávy přinejmenším dva příklady, které ukazují snahu státu o ingerenci. Silně problematické ustanovení plynulo ze zákona č. 122/1933 Sb. z. a n. Ten nařizoval, že volbu starosty potvrzuje u obcí, které jsou sídlem okresního úřadu, Ministerstvo vnitra, u ostatních obcí zemský úřad.

Tato povinnost přitom byla do té doby stanovena pouze u statutárních měst. V případě, že volbu starosty zmíněné úřady nepotvrdily, ztratila volba platnost (stejně jako volba jeho náměstků) a zastupitelstvo bylo nuceno volit znovu.

Pokud nebyl potvrzen ani „druhý“ starosta a náměstek, dohlédací úřad zastupitelstvo rozpustil. Ústavně právní výbor sněmovny odůvodnil ustanovení ohledem na významné postavení starostů ve veřejné správě. Bylo-li potvrzování primátorů statutárních měst odůvodnitelné jejich silným postavením ve státní správě, u obcí malých je tato argumentace z hlediska základních principů obecní samosprávy naprosto nepřijatelná.

V současném obecním zřízení se setkáme také s jedním problematickým institutem, který se vztahuje k procesu jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu. Toho sice jmenuje a odvolává starosta, nicméně s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu. (§ 103 zák. č. 128/2000 Sb.) Ten je zase jmenován a odvolán hejtmanem kraje s předchozím souhlasem ministra vnitra. (§ 61 zák. č. 129/2000 Sb.)

Lze tedy pozorovat, že v otázce jedné z důležitých postav místní samosprávy – tajemníka – nezáleží jen na politické reprezentaci obce, ale i kraje, potažmo státu. Není to zcela neproblematické ustanovení – vždyť za určitých okolností se může stát, že si starosta, resp. rada nemohou vybrat svého nejbližšího spolupracovníka v úřadu, ale jsou nuceni spolupracovat s osobou blízkou např. své vlastní opozici.

Jednotlivé státy se od sebe (mnohdy výrazně) liší v nastavení a vzájemných vztazích orgánů obecní samosprávy. Kromě důvodů pramenících z odlišné tradice a historického uspořádání (při obnovování samosprávy v českých zemích v roce 1990 nehrály roli aktuální zahraniční vzory, ale prvorepubliková tradice; podobně tomu bylo v roce 2000 při nastavení krajské samosprávy, která se neinspirovala v zahraničí, ale na komunální úrovni) mívá často vliv výše zmíněné prolínání výkonu státní správy a samosprávy.

V zásadě se rozlišují dva základní modely, jimiž lze uspořádat obecní orgány:

- monistické,
- dualistické uspořádání.

(Blíže viz Kopecký, 1998, 186–191.)

Podstatným rysem **monistického systému** je existence jediného obecního orgánu, který je primárně příslušný k výkonu veškeré působnosti obce. Tento občany zvolený orgán je kolektivní – bývá nazýván jako zastupitelstvo, výbor či rada; vždy ale musí jít o přímo volený orgán, nikoli odvozený³ – a koncentruje moc usnášecí a výkonnou.

Mohou samozřejmě existovat další orgány (starosta, obecní ředitel, komise apod.), všechny ale musí svou legitimitu a oprávnění odvozovat od legitimacy a oprávnění tohoto zastupitelského orgánu, zmíněné jiné orgány jsou zastupitelskému orgánu nejen odpovědny, ale přímo podřízeny.

Ve zcela čisté podobě nelze tento typ uspořádání v současné Evropě nalézt, zřejmě nejvíce se mu blížila obecní uspořádání v německých spolkových zemích Dolní Sasko a Severní Porýní – Vestfálsko. V obou zemích však došlo k zásadní reformě a přechodu k jinému typu – v první z nich v roce 1996, v druhé 1999. (Srov. Schubert, Klein, 2001, 157.)

Podstatou **dualistického systému** je existence dvou orgánů, mezi něž je rozdělena veřejná moc v obci. Tato koncepce se dělí na dvě varianty, přičemž dělítkem je povaha onoho druhého orgánu – zda jej zastává jediná osoba, nebo znovu kolektivní orgán (kolektivním orgánem je již první z orgánů). Jde o varianty dualistické koncepce typu:

- monokratického,
- kolegiálního.

V **dualistickém systému monokratického typu** vedle sebe působí zastupitelský sbor a starosta, přičemž oba orgány mají zákonem svěřeny vlastní kompetence, které se nepřekrývají. Logice tohoto systému lépe odpovídá situace, kdy jsou jak zastupitelstvo, tak starosta přímo voleni občany, nicméně těžce logice neodporuje ani situace, kdy je starosta volen zastupitelstvem; musí však mít pravomoci, do nichž zastupitelstvo nemůže zasahovat. Jeho funkční období by se v obou způsobech volby nemělo shodovat s funkčním obdobím kolektivního zastupitelského orgánu.

Starosta není v tomto typu členem zastupitelstva, může mu sice předsedat, nicméně ani to není zcela nutné. Příkladem tohoto typu je tzv. jihoněmecké radní uspořádání (jež je v současnosti zcela dominujícím německým

uspořádáním komunální úrovně), příp. starostovské uspořádání ve Spolkové republice Německo. (Srov. Schubert, Klein, 2001, 157.)

Dualistický systém kolegiálního typu rovněž jasně rozděluje kompetence mezi dva orgány, oba však jsou kolektivní. Jde o tutéž logiku, jako v předchozím případě, s tou výjimkou, že kompetence starosty přecházejí na širší grémium, jehož členem starosta je, ale má postavení *primus inter pares*. Opět platí, že v kompetencích jsou oba orgány na sobě vzájemně nezávislé, v ideálním případě by měly mít vlastní přímý mandát od voličů, není však zpochybněním tohoto modelu ani (častější) situace, kdy je druhý kolektivní orgán volen prvním. Příkladem je tzv. magistrátní obecní uspořádání, které je realizováno např. ve větších obcích Hesenska. (Kopecký, 1998, 187–189)

Český systém obecní samosprávy nelze přiřadit ani k jednomu z těchto ideálně typických modelů. Lze v něm nalézt prvky dvou z nich – monokratického systému a dualistického systému kolegiálního typu. Ústava jasně stanovuje, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101 odst. 1 Ústavy) a zastupitelstvo je skutečně nadáno klíčovými pravomocemi, včetně kreační pravomoci vztahované ke všem ostatním orgánům samosprávy (byť u těch, které dále ustavuje rada, zprostředkovaně), což by svědčilo ve prospěch monokratického systému.

Na druhé straně skutečnost, že rada obce má jasně definované pravomoci (byť výrazně slabší), do nichž zastupitelstvo nemůže přímo zasahovat, svědčí ve prospěch dualistického systému kolegiálního typu.

Nicméně skutečnost, že členy rady mohou být výhradně členové zastupitelstva, že se její funkční období fakticky kryje s funkčním obdobím zastupitelstva a že rada může být kdykoli odvolána a nahrazena novou, a tím zprostředkovaně prosazena vůle zastupitelstva, naklání pomyslnou misku vah při klasifikaci české reality ve prospěch monokratického systému.

1.2 Struktura sídel a obcí

Konkrétní podoba lokální samosprávy (a následně i komunální politiky) nevyplývá pouze z jejího institucionálního nastavení. Výrazný vliv má počet základních jednotek této samosprávy, který ale často plyne ze sídelní struktury jednotlivých států.

České země mají specifickou sídelní strukturu, která má své kořeny ve způsobu osídlování území a především pak středověké kolonizace. (Kadeřábková, Mates, 1998, 14)

Ačkoli v dalším dějinném vývoji došlo k určitým korekcím (masověji především v souvislosti s důsledky třicetileté války v 17. století), základ přetrvává dodnes.

Sídlem se rozumí prostorově oddělené soubory lidských sídlišť včetně ostatních výrobních a nevýrobních základních fondů. (Kadeřábková, Mates, 1998, 18). Ne každé sídlo je samosprávnou obcí, byť má uzavřený charakter a jeho obyvatelé mohou tvořit svébytnou komunitu.

Těžko spočítat, kolik je v České republice sídel s charakterem obce. Jistotu (byť nedokonalou) představu může poskytnout počet samostatných katastrů. Ty mají svůj základ v zavedení tzv. josefského katastru v roce 1785, jímž byly stanoveny tzv. katastrální obce, jež v zásadě odpovídají dnešním katastrům.

Samostatný katastr tak má každé větší sídlo, byť by bylo administrativně součástí jiné obce (současně ale jsou velká města tvořena řadou katastrů). K 1. lednu 2008 to bylo 13 027 katastrů, částí obcí pak bylo ve stejné době 15 044. (Srov. *Malý lexikon obcí ČR 2008. Vybrané ukazatele v okresech, v krajích.*)

Jak bude zmíněno na jiném místě této knihy, obecní samospráva se zrodila v revolučním roce 1848. Územně vyšla právě z josefského katastru, nicméně již tehdy ne každé sídlo bylo samostatnou (ve smyslu samosprávnou) obcí.

V době vzniku samostatného Československa v roce 1918 bylo samosprávných obcí necelých 11 500. Když pak spolu s okupací Československa Německem v letech 1938/1939 zanikalo na 50 let samosprávné obecní zřízení, existovalo těchto obcí přes 11 700. A ačkoli i po roce 1945 existovaly obce jako subjekty správy, samospráva obnovena nebyla; namísto ní byl zaveden hierarchický systém národních výborů. Obce a města tak reprezentovaly místní (městské) národní výbory.

V roce 1948 nastalo období, které se v otázce struktury obcí vyznačovalo tu slabším, tu silnějším tlakem na integraci do větších celků. Tento tlak kulminoval v 70. letech, jeho pokračování bylo možné zaznamenat ještě v polovině 80. let. I relativně velké obce o velikosti 2 000 obyvatel se přičleňovaly k větším městům. Šlo o trend, který v zásadě odpovídal západoevropským tendencím (viz kapitolu o zahraničních obecních zřízeních), jenž však byl především ve svém závěru přehnan až „násilným“ (nelogickým)